

Wege zum Wachstum

Empfehlungen des DIW Berlin für die neue Bundesregierung

Die wichtigsten Themen für die neue Bundesregierung

Die neue Bundesregierung steht vor immensen Herausforderungen:

- Die **Wirtschafts- und Finanzkrise** ist noch nicht ausgestanden, eine Rückkehr auf einen stabilen Wachstumspfad ist noch nicht in Sicht.
- Die Strukturen einer neuen, an Nachhaltigkeit orientierten **Finanzmarktarchitektur** sind bisher allenfalls skizziert.
- In der Klimapolitik beginnt sich das Zeitfenster zu schließen, in dem der **Klimawandel** in einem noch vertretbaren Rahmen zu halten ist. Es fehlt in Deutschland eine tragfähige Energiestrategie, mit der ein Übergang zu umweltverträglicher Technik ohne ökonomische Verwerfungen erreicht werden kann.
- Mit dem **Altern der Gesellschaft** wird es immer dringender, das Erwerbspersonenpotential stärker als bisher auszuschöpfen, um nicht beim Wohlstand zurückzufallen und um die sozialen Sicherungssysteme in Zukunft noch finanzieren zu können.
- Bei der **Innovationsfähigkeit** ist Deutschland unter den hoch entwickelten Ländern nach wie vor nur Mittelmaß. Nur die deutschen Exportunternehmen haben es in den letzten Jahren geschafft, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erheblich zu steigern.
- Immer noch bewegen sich in Deutschland zu viele Menschen in einem **Kreislauf aus geringer Bildung, Langzeitarbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit**.

Allerdings sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik in finanzieller Hinsicht stark begrenzt. Aufgrund des sprunghaft gestiegenen Haushaltsdefizits verbieten sich sowohl eine Erhöhung der Staatsausgaben als auch Maßnahmen, die in der Summe eine Verringerung der Einnahmen nach

sich ziehen. Vielmehr wird angesichts des Konsolidierungsbedarfs eine nachhaltige Stärkung der Einnahmeseite unausweichlich sein. In der kommenden Legislaturperiode können Gestaltungsspielräume deshalb vor allem durch die Umschichtung von Ausgaben gewonnen werden. Zudem gibt es auch dadurch Handlungsmöglichkeiten, dass längst nicht jede Reform mit finanziellen Aufwendungen seitens des Staates verbunden ist.

Wachstum als Schlüssel

Die im Folgenden formulierten Vorschläge, die wichtige, aber keineswegs alle Politikfelder ansprechen, gehen davon aus,

- dass ein **robustes nachhaltiges Wirtschaftswachstum** weiterhin das wirksamste Mittel ist, um Armutsrisiko und Arbeitslosigkeit spürbar zu verringern und Wohlstand für möglichst alle zu schaffen,
- dass ein gesellschaftlich verantwortbares, **umwelt- und klimaverträgliches Wachstum** Deutschland neue Entwicklungschancen eröffnet und seinen Bürgern einen hohen Lebensstandard ermöglicht,
- dass **freier Wettbewerb** für Wachstumsimpulse sorgt. Wettbewerbseinschränkungen und staatlich bewirkte Marktverzerrungen – etwa durch Subventionen – verringern dagegen oft das Produktionswachstum und hemmen die Innovationstätigkeit.
- dass die Anreize für wirtschaftliches Handeln so gesetzt sein sollen, dass sie die **persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten** und den Willen zur Leistung fördern. Den gesellschaftlich Schwachen gebührt Solidarität. Die unterstützenden Maßnahmen dürfen aber nicht die Eigeninitiative bremsen und das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten untergraben.

Sieben Fragen an Klaus F. Zimmermann

„Wir brauchen mehr Bildungsausgaben, um auf einen Wachstumspfad zu kommen“



Herr Professor Zimmermann, Deutschland hat eine neue Bundesregierung und eine ganze Menge Probleme. Wo besteht der dringendste Handlungsbedarf?

Ganz entscheidend ist die Sanierung des Haushalts. Hier hatten wir in den guten Zeiten nicht genügend gespart. Wir haben jetzt durch die Wirtschaftskrise eine große Fülle von Altlasten übernommen, sodass wir damit rechnen müssen, dass wir in wenigen Jahren zweitausend Milliarden Euro Staatsschulden haben, also etwa ein Drittel mehr als vor der Krise.

Sowohl FDP als auch Union haben Steuersenkungen versprochen. Wie lange wird es dauern, bis dieses Wahlversprechen gebrochen wird?

Das kann nicht länger als zwei Jahre dauern, denn dann werden alle gemerkt haben, dass die Defizite im Haushalt so groß sind, dass man auch um Einnahmesteigerungen nicht mehr herumkommt. Dabei werden die Mehrwertsteuer, die Grundsteuer oder auch die Energiesteuern im Mittelpunkt stehen.

Wie sollte die neue Regierung mit dem Staatsbudget umgehen?

Man wird sich aus der Not heraus einen ausgewogenen Mix aus Kürzungen und Steuererhöhungen vornehmen müssen. Man wird versuchen müssen, bei den Personalkosten, bei den sozialen Transfers und den Subventionen zu sparen.

Die erste Schockwelle der Finanzmarktkrise scheint zunächst überstanden. Müssen die Finanzmärkte nicht dennoch stärker reguliert werden?

Hier ist viel zu wenig passiert. Wir müssen die Kontrollinstrumente generell stärken, wir müssen aber auch erkennen, dass wir viele Probleme selbst geschaffen haben, wie etwa bei den Landesbanken. Diese Probleme müssen wir beseitigen und möglicherweise einen großen Teil der Landesbanken privatisieren. Zudem müssen wir mehr internationale Vereinbarungen schließen, um bei einer neuen Krise schneller handeln zu können.

Schwarz-Gelb will die Laufzeiten von Atomkraftwerken verlängern. Halten Sie das für eine zeitgemäße Energiepolitik?

Wir kommen um die Verlängerung der Laufzeiten nicht herum. Wenn wir die CO₂-Emissionen massiv reduzieren wollen, werden die Atomkraftwerke leider noch einige Zeit gebraucht. Am besten ist es, die zusätzlichen Gewinne zur Förderung umweltfreundlicher Energieerzeugung einzusetzen.

Welche Probleme warten in der Bildungspolitik?

Die Bildungspolitik hat ein Finanzierungsproblem. Wir haben uns beim Bildungsgipfel 2008 darauf verständigt, dass wir bis zu zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahr 2015 für Bildung, Forschung und Entwicklung einsetzen wollen. Das wird angesichts der Finanzkrise sehr schwierig werden, aber da müssen wir hin, wenn wir auf einen Wachstumspfad wollen. Innerhalb der Bildungspolitik kommt es insbesondere darauf an, die Qualität der vorschulischen Erziehung zu verbessern. Hier haben wir den größten Nachholbedarf.

Welcher Weg sollte bei den Renten gegangen werden?

Bei der Rentengarantie ist sehr vordergründig auf die Gegenwart geschaut worden, ohne die langfristigen Konsequenzen zu bedenken. Das Herumdoktern an der vereinbarten Rentenformel wird in schon wenigen Jahren zu erheblichen Mehrbelastungen führen. Allgemein gilt, dass die Rentensituation nur gelöst werden kann, indem wir Leistungen senken, die Beiträge erhöhen oder länger arbeiten. Bei diesen Alternativen ist die längere Arbeitszeit die verträglichste Lösung – die Menschen leben heute doch auch viel länger als noch in den 50er oder 60er Jahren und sind im Schnitt auch viel länger gesund. Die Rente mit 67 muss deshalb bleiben, es muss darüber hinaus sogar darüber nachgedacht werden, die Renteneintrittszeiten noch zu verlängern.

„In zwei Jahren werden alle gemerkt haben, dass wir um Steuererhöhungen nicht herumkommen.“

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann,
Präsident
des DIW Berlin

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf
www.diw.de/interview

Steuer- und Finanzpolitik

Zentrale Aufgabe: Haushaltskonsolidierung

Eine zentrale Herausforderung der neuen Bundesregierung wird die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sein.¹ Diese sind im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise in eine massive Schieflage geraten. Auch nach Bewältigung der Rezession werden weiterhin Defizite in einer Größenordnung von zwei bis drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts bestehen bleiben, das sind 50 bis 75 Milliarden Euro im Jahr. Die nächste Bundesregierung wird vor der undankbaren Aufgabe stehen, diese Defizite abzubauen – und zwar sobald die Konjunktur wieder anzieht. Gefragt ist ein mittelfristiges Konsolidierungsprogramm mit einem ausgewogenen Mix aus Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen.

Selektive Ausgabenenkungen nötig

Eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets, vor allem bei großen Teilen des Staatskonsums sowie bei den Sozialtransfers und Subventionen hemmt das Wirtschaftswachstum weniger als Steuererhöhungen, insbesondere Erhöhungen der direkten Steuern. Daher sollten zunächst alle öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Da Ausgaben für die Bildung wachstumsfördernd sind, sollten diese aber aufgestockt werden. Vor allem der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen sollte wieder aufgegriffen und öffentliche Leistungen stärker entgeltlich gemacht werden, sofern sie nur teilweise den Charakter von öffentlichen Gütern haben; das trifft etwa bei vielen Infrastrukturleistungen oder der tertiären Bildung zu. Mit einer umfassenden Gesundheitsreform sollten die beträchtlichen Effizienzreserven der Gesetzlichen Krankenversicherung erschlossen werden.

Steuererhöhungen unvermeidlich

Kürzungen bei den Staatsausgaben werden aber wohl nicht ausreichen, um das strukturelle Budgetdefizit auf das mit der neuen Schuldengrenze kompatible Niveau von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren. Deshalb sind Steuererhöhungen unausweichlich. Indirekte Steuern, also vor allem die Mehrwertsteuer, die Energiesteuern oder auch die Grundsteuer, wirken insgesamt weniger belastend auf die wirtschaftliche Entwicklung als direkte Steuern, da

sie auf breiter Bemessungsgrundlage erhoben werden und mit relativ niedrigen Steuersätzen operieren. Bei der Mehrwertsteuer könnte der Regelsatz weiter angehoben werden und die ermäßigten Steuersätze bei manchen Gütern abgeschafft werden. Bei der Energiesteuer sowie beim Emissionshandel bestehen ebenfalls Einnahmepotentiale. Die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig und erzielt im internationalen Vergleich nur ein geringes Aufkommen, sie könnte deutlich ausgeweitet werden.²

Der Nachteil dieser indirekten Steuern ist aber, dass sie Haushalte und Personen mit niedrigen Einkommen sowie Nichterwerbstätige relativ stark belasten. Ferner sind einzelne Wirtschaftsbereiche von diesen Steuern stärker betroffen als andere. Eine weitere Mehrwertsteuererhöhung belastet etwa die haushaltsnahen Dienstleistungen, ein Anstieg der Energiesteuer oder der Emissionshandel die energieintensive Wirtschaft, Grundsteuererhöhungen die Immobilienwirtschaft.

Konzentriert man die Steuererhöhungen dagegen mit „Reichensteuern“ stärker auf die höheren Einkommen und Vermögen, wird die Bemessungsgrundlage deutlich schmaler. Höhere Steuersätze lösen leicht Ausweichreaktionen und wirtschaftliche Verzerrungen aus. Im Verhältnis zu den wenigen Milliarden Steuermehreinnahmen, die man mit derartigen Reichensteuerkonzepten letztlich erzielen kann, können die Befolgungskosten der Besteuerung sowie die wirtschaftlichen Folgeschäden erheblich sein, sodass die Politik derartige Maßnahmen sorgfältig abwägen sollte.

Vor dem Hintergrund des beträchtlichen Konsolidierungsbedarfs besteht auf absehbare Zeit kein nennenswerter Spielraum für eine Reduktion der „Kalten Progression“ bei der Einkommensteuer. Die Milliarden, die dort den Steuerpflichtigen zurückgegeben werden, müssen durch Steuererhöhungen an anderer Stelle refinanziert werden. Denn „Selbstfinanzierungseffekte“ von Minderrungen der Einkommensteuer, also wachstumsbedingte Mehreinnahmen, die durch die Reform ausgelöst werden, werden die Steuerausfälle nur zu einem geringen Teil finanzieren.

Regulierung der Finanzmärkte

Bisher kaum Fortschritte

Die Insolvenz der Investment Bank Lehman Brothers im September 2008 erzwang ein systema-

¹ Vgl. dazu auch Bach, S., Steiner, V.: Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 37/2009.

² Bach, S.: Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2009.

tisches staatliches Krisenmanagement. Die alte Bundesregierung hat sich hier mit dem Gesetz zur Finanzmarktstabilisierung, der Einrichtung des Sonderfonds SoFFin und der Verstaatlichung der faktisch insolventen, systemrelevanten Bank Hypo Real Estate achtbar geschlagen, auch wenn es beim Bad-Bank-Gesetz erheblichen Nachbesserungsbedarf gibt.³ Am Tropf des Staates hängend, hat der Bankensektor die unmittelbaren Turbulenzen hinter sich gelassen.

Über die diversen Ad-hoc-Maßnahmen zum Krisenmanagement sind allerdings die grundsätzlichen Reformen zur Neuordnung der Finanzmärkte in den Hintergrund geraten. Trotz dreier Finanzmarktgipfel in Washington, London und jüngst in Pittsburgh ist es nicht gelungen, die Reformschritte vom Ungefähren ins Konkrete zu lenken. Je mehr sich aber das wirtschaftliche Klima innerhalb und außerhalb des Bankensektors verbessert, desto schneller ist mit einem Erlahmen des Reformwillens zu rechnen. In Bezug auf die Strukturreform der Finanzmärkte ist das Glas noch nicht einmal halb voll.⁴

Künftige Funktion der Landesbanken noch unklar

Ein ureigenes deutsches Problem sind die chronisch kränkelnden Landesbanken. Das Fortbestehen der teilweise tief in die Finanzkrise verstrickten, noch selbständigen Landesbanken ist nur mit dem Wunsch der jeweiligen Ministerpräsidenten erklärbar, weitreichende politische Spielräume finanzieller und personeller Art nutzen zu können. Die Tatsache, dass der Steuerzahler diese Spielräume finanziert, sollte für die neue Bundesregierung Grund sein, die Zukunft der Landesbanken erneut an vorderer Stelle auf die wirtschaftspolitische Tagesordnung zu setzen.⁵

Risikohaftung herstellen

Die Tatsache, dass Kredite mittels Verbriefung immer wieder neu verpackt und weiterverkauft wurden, bis die Ausgangskreditbeziehungen und ihre Risiken unkenntlich geworden waren, gehörte zu den Auslösern der Krise. Wegen der Verschleierung der Risiken wurde zwangsläufig die Bonität des Kreditnehmers für die Erzeuger von

Kredit und Kreditprodukten immer unwichtiger. Durch stufenbezogene Selbstbehalte lässt sich die Anzahl der möglichen Verpackungs- und Verteilungsstufen eingrenzen. Ein Selbstbehalt bedeutet, dass bestimmte Anteile des Kredits oder des erworbenen Kreditprodukts in den eigenen Büchern verbleiben müssen. Dabei gilt: Je höher der Selbstbehalt auf einer Stufe ist, desto weniger „Rohstoff“ bleibt übrig für die neuerliche Verpackung und Verteilung – und desto weniger komplex können die Verbriefungsprodukte werden.

Vor kurzem hat das Europäische Parlament einen viel zu geringen Selbstbehalt – von fünf Prozent – für den Erzeuger oder Sponsor einer Verbriefung beschlossen. Damit ist vorerst die Chance verpasst, einen spürbaren Beitrag zur Verringerung der Komplexität der Produkte zu leisten. Fünf Prozent sind auch nicht genug, um den Anreiz zur Absenkung von Kreditvergabe-standards auf Kosten der Investoren zu beseitigen. Diese verpasste Chance lässt die Einrichtung einer europäischen Agentur zur Zertifizierung von Finanzinnovationen besonders dringlich erscheinen. Die Aufsicht könnte dann zumindest auf dem Verbotsweg die Verbriefung und Weitergabe von Kreditausfallrisiken eindämmen. Dabei sollte es zu einer Umkehr der Beweislast kommen. Der Innovator sollte nachweisen müssen, dass das neue Produkt keine nicht beherrschbaren Systemrisiken heraufbeschwört.

Frühwarnsystem installieren

Eine der Vorgaben des Londoner Weltfinanzgipfels lautete, ein Frühwarnsystem zu entwickeln, das die makroökonomischen und finanziellen Risiken aufspürt und gleichzeitig die erforderlichen Gegenmaßnahmen identifiziert. Dazu sind international koordinierte Stresstests für alle systemrelevanten Banken notwendig. Beim jüngsten Gipfel von Pittsburgh hat man sich zwar zur Durchführung von Stresstests bekannt. Konkrete Maßnahmen sucht man allerdings im Abschlusskommuniqué vergeblich.⁶ Soll das angestrebte Frühwarnsystem nicht zum Papiertiger werden, muss eine internationale Krisenagentur, beispielsweise unter der Ägide des Internationalen Währungsfonds und des internationalen *Financial Stability Boards*, eingerichtet werden, die Krisen simulieren kann.

³ Vgl. Schäfer, D., Zimmermann, K. F.: Bad Bank: Staat soll toxische Papiere zum Null-Wert übernehmen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 13/2009 sowie Zimmermann, K. F., Schäfer, D.: Wir brauchen eine konsequente Bad Bank. Gastkommentar im Handelsblatt am 20. April 2009 und Schäfer, D., Zimmermann, K. F.: Der seltsame Bad-Bank-Plan der Bundesregierung. Gastkommentar im Handelsblatt am 16. Juni 2009.

⁴ Zimmermann, K. F., Schäfer, D.: Finanzmärkte nach dem Flächenbrand. Wiesbaden, im Erscheinen.

⁵ Zimmermann, K. F., Schäfer, D.: No Time to Waste in Reforming German Banking. Kommentar in der Financial Times vom 23. Juli 2009.

⁶ Vgl. Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit. September 24–25, 2009, www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm.

Vertrauen durch öffentliche Rating-Agentur wiederherstellen

Die großen, in den USA ansässigen privaten Rating-Agenturen haben zur Krise beigetragen, indem sie Finanzprodukten ein Gütesiegel gaben, das diese gar nicht verdient hatten. Das lag auch daran, dass sie sich bei der Bewertung nicht objektiv verhielten, weil ihnen die Honorare der Emittenten der Produkte zufließen. Diskussionen mit Investoren haben immer wieder gezeigt, dass einer öffentlichen Rating-Agentur starkes Vertrauen entgegengebracht würde. Von der Schaffung einer solchen Agentur, möglichst auf europäischer Ebene, kann demnach ein substanzieller Beitrag für die so wichtige, nachhaltige Rückkehr des Vertrauens in den Finanzsektor erwartet werden. Konkrete Schritte in diese Richtung wurden dennoch bislang von der Politik nicht unternommen. Hier muss dringend nachgebessert werden. Mittlerweile werden auch in den USA Stimmen laut, die nach der Einrichtung einer öffentlichen Rating-Agentur rufen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren.⁷

Die neue Bundesregierung sollte daher ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen, um eine solche öffentliche und objektive Rating-Agentur auf europäischer Ebene zu schaffen, notfalls auch im Alleingang mit anderen europäischen Partnern wie Frankreich. Der Wiederaufbau des Vertrauens in den Rating-Sektor durch die Initiierung von mehr Wettbewerb und die Etablierung eines nicht-profitorientierten Korrektivs ist auch von essentieller Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von Basel II. Basel II soll zum Motor für eine stärkere Eigenkapitalausstattung des Bankensektors werden. So wurde es in Pittsburgh beschlossen. Glaubwürdige Ratingnoten und die Rückkehr des Vertrauens in diese Noten sind eine der zentralen Voraussetzungen dafür.⁸

Europäische Finanzaufsicht einrichten

Die EU-Kommission hat in verschiedenen Berichten die Notwendigkeit einer europäischen Finanzmarktaufsicht mit der Kompetenz zu bindenden Beschlüssen festgestellt.⁹ Nun soll ein bei der Europäischen Zentralbank angesiedelter „Systemrisikorat“ über den Finanzmarkt wachen. Gleichzeitig sind in London, Paris und Frank-

furt drei neue Agenturen mit sehr begrenzten Durchgriffsrechten geplant, die Banken, Börsen und Versicherungen jeweils separat kontrollieren sollen. Einer besseren Kontrolle der großen All-Finanz-Konglomerate, die derzeit Unterschiede in den Regulierungsstandards gezielt ausnutzen, kommt man allerdings nur näher, wenn man zumindest in Europa eine einheitliche Aufsicht einrichtet. Eine Weltfinanzaufsicht mit Durchgriffsrechten zu verlangen, wie es von britischer Seite gelegentlich gefordert wird, ist hingegen völlig realitätsfern und kommt einer impliziten Festschreibung des Status Quo gleich.

Durch neue Vergütungsregeln Banker am Risiko beteiligen

Beim Finanzmarktgipfel in Pittsburgh wurde die Notwendigkeit anreizkompatibler Vergütungsregeln im Finanzsektor noch einmal ausdrücklich bekräftigt. Im Rahmen der Mindestanforderungen für das Risikomanagement (MaRisk) hatte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im August 2009 bereits einen nationalen Alleingang gestartet und den Banken die Vorgabe gemacht, langfristig orientierte, neue Vergütungsregeln einzuführen. Der vom DIW Berlin seit langem propagierte Boni-Mali-Fonds, bei dem von den Erfolgs-Boni die Misserfolgs-Mali abgezogen werden, und das Ergebnis erst nach drei bis fünf Jahren ausbezahlt wird, erfüllt das geforderte Gebot der Langfristigkeit.¹⁰ Kurzfristige Buchgewinne würden dann nur mit Buchboni belohnt, die ebenso wie die Gewinne auch wieder verschwinden können. Wir schlagen außerdem vor, die Aktionäre über die Ausgestaltung der Fonds abstimmen zu lassen. Letzteres ist in MaRisk nicht vorgesehen. Damit wurde erneut eine Chance für eine verbesserte Corporate Governance der Finanzdienstleister verpasst.¹¹

Aufgabe der neuen Bundesregierung ist es, im Verbund mit der Bankenaufsicht anreizkompatible Vergütungssysteme, das heißt Boni-Mali-Fonds durchzusetzen und gleichzeitig auf ein stärkeres Mitspracherecht der Aktionäre bei Vergütung und Vergütungssystemen zu pochen. Dem Geist von Pittsburgh entsprechend sollte die nationale Initiative zu einem Boni-Mali-System im Finanzsektor international eingebettet werden, Deutschland sollte aber im Verbund mit der Europäischen Union dabei eine Vorreiterrolle spielen.

⁷ Diomand, Heintz, Pollin: Why US Financial Markets Need a Public Rating Agency. The Economists' Voice, Juni 2009, 1–4. Schäfer, D.: Eine öffentliche europäische Rating-Agentur – wir brauchen sie jetzt. Kommentar, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 38/2009.

⁸ Schäfer, D., Zimmermann, K. F.: Ohne Hilfe geht nichts. Wenn Banken nicht genug Kapital haben, muss der Staat zahlen. Sonst springt die Wirtschaft nie an. Kommentar in Welt vom 25. März 2009.

⁹ De Larosière Group: Report of the High-level Group on Financial Supervision in the EU. ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

¹⁰ Schäfer, D.: Agenda für eine neue Finanzmarktarchitektur. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 51-52/2008.

¹¹ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 2009.

Ausstiegstrategien aus den Staatsgarantien entwickeln

Über die anhaltenden Diskussionen über die Inanspruchnahme der Rettungspakete und über die staatliche Zwangskapitalisierung der Banken scheint eines in Vergessenheit geraten zu sein: die Ausnutzung des Gemeinwesens durch die Stützung privater Finanzinstitute in Form von staatlichen Garantien. Das zeigt sich vor allem darin, dass der Ausstieg des Staates aus dem Finanzsektor in den einschlägigen Gesetzen zum Krisenmanagement nicht thematisiert wird. Die Entwicklung effizienter Ausstiegsszenarien wird aber zu den wichtigsten Aufgaben der neuen Bundesregierung gehören.

Um eines Tages aus dem System direkter beziehungsweise impliziter staatlicher Garantien für Banken aussteigen zu können und den „*moral hazard*“ erzeugenden impliziten Insolvenzschutz abzuschaffen, muss es für systemrelevante Großbanken in Zukunft ein spezifisches Insolvenzverfahren geben. Das Kommuniqué von Pittsburgh hat diese Notwendigkeit noch einmal bekräftigt. Um nachträglichen Aktionärsklagen keinen Vorschub zu leisten, muss das neue Verfahren in der Lage sein, den Insolvenztatbestand festzustellen ohne gleichzeitig die Einstellung der Geschäftstätigkeit herbeizuführen und damit die Dominoeffekte einer großen Bankinsolvenz heraufzubeschwören. Die Einrichtung einer Brückenbank, die rechtlich insolvent ist, aber unter staatlicher Kontrolle weitergeführt werden kann, wäre das richtige Instrument, um Aktionäre, Manager und Gläubiger zu disziplinieren.

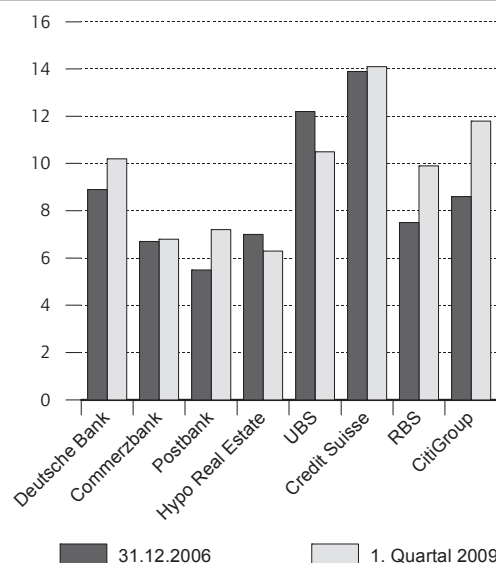
Mehr Eigenkapital innerhalb und außerhalb des Bankensektors erforderlich

Die neue Bundesregierung muss bestrebt sein, der Eigenkapitalfinanzierung mehr Gewicht zu geben. Schmale Eigenkapitalquoten heizen tendenziell den Risikoappetit an. Im Erfolgsfall stecken nämlich die Eigentümer die Überrendite der riskanten Investition ein, die Verluste entfallen aber vor allem auf die Fremdkapitalgeber, und im Fall von systemrelevanten Banken eben auf die Allgemeinheit. Mit der Verbesserung der Eigenkapitalausstattung muss daher im Bankensektor angefangen werden. Das hat auch der Gipfel von Pittsburgh noch einmal bekräftigt. Das DIW Berlin fordert seit geraumer Zeit im Rahmen seines Bad-Bank-Modells eine Staatsbeteiligung an den Banken, solange nicht genügend privates Kapital zur Verfügung steht. Verbindet man die Aufbesserung der Eigenkapitaldecke mit einem konkreten Ausstiegsszenario, muss man auch keine

Abbildung 1

Kernkapitalquote ausgewählter Geschäftsbanken

In Prozent



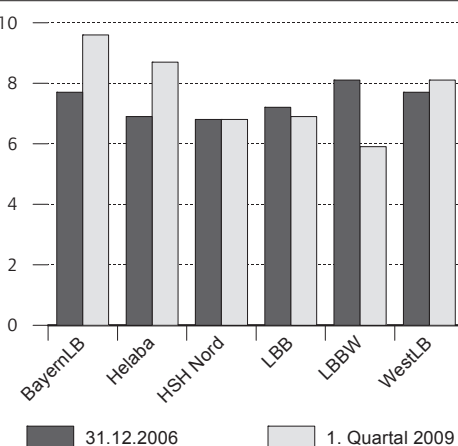
Quellen: Geschäftsberichte der Banken.

DIW Berlin 2009

Abbildung 2

Kernkapitalquote ausgewählter Landesbanken

In Prozent



Quellen: Geschäftsberichte der Landesbanken.

DIW Berlin 2009

systematische Verzerrung der Anreize fürchten (Abbildungen 1 und 2).

Systemrelevanten Banken sollte man im Rahmen von Basel II eine gegenüber dem jetzigen Zustand vergleichsweise hohe verbindliche Kernkapitalquote von zum Beispiel 14 Prozent vorschreiben und die Ausschüttung von Boni und Dividenden solange verbieten, bis dieser

Puffer aufgefüllt ist.¹² Ein hoher Kapitalpuffer für gute Zeiten hat den Vorteil, dass unter der Maßgabe des Wiederauffüllens ein gewisses Abschmelzen dieses Puffers in schlechten Zeiten auf zum Beispiel zehn Prozent toleriert werden kann. Das reduziert die zyklische Verstärkung von Kreditknappheit durch Eigenkapitalunterlegungsvorschriften.

Aber nicht nur bei Finanzinstituten, sondern auch bei anderen Unternehmen fehlt es bislang an Initiativen zur Stärkung der Eigenkapitalsituation. Zum Beispiel muss das Potential von Private-Equity- und Wagniskapital-Fonds zur Sammlung und Bereitstellung von Eigenkapital besser als in der Vergangenheit genutzt werden. Deshalb sollte die neue Bundesregierung die steuerlichen Rahmenbedingungen für Eigenkapitalsammelstellen und die Eigenkapitalfinanzierung verbessern.

Das Kommuniqué zum Finanzgipfel von Pittsburgh und auch die Erklärungen der Vorgängergipfel veranschaulichen deutlich die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen der Finanzmarktgipfel. Die G20-Staaten sind zwar offensichtlich das richtige Forum, um sich des anhaltenden Reformwillens der Weltgemeinschaft zu versichern. Die Operationalisierung der Reformen im Finanzsektor bleibt jedoch Sache der Europäischen Union und der nationalen Regierungen und somit auch eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Bundesregierung.

Arbeitsmarktpolitik

Nach der von der Schröder-Regierung eingeführten und von Teilen der damaligen Opposition mitgetragenen Agenda 2010 beschränkte sich die Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Legislaturperiode auf wenige Elemente. Es wurden Revisionen an der Hartz-IV-Reform vorgenommen. So wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere verlängert – obwohl sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass die Arbeitslosenversicherung als Mittel zur Frühverrentung zweckentfremdet wurde. Überdies sind auf dem Weg der Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen in einigen zusätzlichen, kleineren Branchen Mindestlöhne eingeführt worden. Angesichts der Krise wurden zudem die Regelungen zur Kurzarbeit verändert. Wie sich an dem bisher nur schwachen Anstieg der Arbeitslosenzahl ab-

lesen lässt, hat sich die temporäre Reform der Kurzarbeit bewährt.

Auf Mindestlöhne verzichten

Im Bundestagswahlkampf waren Mindestlöhne ein wichtiges Thema. Verschiedene Untersuchungen, auch solche des DIW Berlin, zeigen, dass Mindestlöhne einen Arbeitsplatzabbau zur Folge haben. Das legen auch Plausibilitätsüberlegungen nahe, denn die Einführung von Mindestlöhnen dürfte zu Preisanhebungen führen. Zu nachfragebedingten Arbeitsplatzverlusten käme es nur dann nicht, wenn trotzdem die gleiche Menge an Gütern wie zuvor gekauft würde. Das ist aber unwahrscheinlich; selbst die Nutznießer von Mindestlöhnen dürften ihre höheren Einkommen nicht allein für Käufe im Niedriglohnssektor verwenden. Deshalb ist von Mindestlöhnen abzuraten. Das gilt nicht nur für gesetzliche Mindestlöhne, sondern auch für Lohnuntergrenzen, die – wie es die Unionsparteien beabsichtigen – qua einer Allgemeingültigkeitserklärung von Tarifverträgen festgesetzt werden. Bei solchen Regelungen besteht immer auch die Gefahr, wie Erfahrungen zeigen, dass auf einzelnen Märkten in den Wettbewerb eingegriffen wird.

Wenig überzeugend ist das immer wieder vorgebrachte Argument, dass Mindestlöhne eingeführt werden müssten, damit die Arbeitseinkommen zum Lebensunterhalt ausreichen. Verkannt wird dabei, dass ein großer Teil der Geringverdiener in Haushalten lebt, in denen weitere Erwerbseinkommen anfallen. Überdies müssten sich nach dieser Anschauung die Löhne nach Größe und Zusammensetzung der Haushalte bemessen, was der Funktionsweise des Marktes widerspricht. Zudem gab es für Geringverdiener, deren Arbeitseinkommen für den Lebensunterhalt nicht ausreicht, bereits seit Jahrzehnten staatliche Unterstützungsleistungen. In der Vergangenheit führte das aber nicht zu Forderungen nach staatlichen Eingriffen in die grundgesetzlich gewährte Tarifautonomie.

Zuwanderungen ausweiten und am Qualifikationsbedarf orientieren

Auch wenn angesichts der derzeitigen Krise und der ansteigenden Arbeitslosigkeit die Öffnung der Arbeitsmärkte Manchem nicht dringlich oder gar schädlich erscheinen mag, bleibt angesichts der schrumpfenden Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter eine Liberalisierung der Zuwanderungspolitik auf der Agenda. Die Zuwanderungspolitik hat sich zwar in den vergangenen Jahren stärker an Empirie statt an Ängsten und Vorbehalten orientiert, die Maßnahmen zur

¹² Sieben Prozent sind die Untergrenze für das Kernkapital, die der SoFFin ansetzt. Hilfen werden nur gewährt, wenn diese Untergrenze nicht unterschritten wird. Mit der hier vorgeschlagenen Marke ist die Kernkapitalquote in wirtschaftlich stabilen Zeiten doppelt so hoch, wie sie in der jetzigen Krise von der SoFFin als Voraussetzung für die Sanierungsfähigkeit der Bank eingestuft wird. Vgl. auch Schäfer, D., Zimmermann, K. F.: Ohne Hilfe geht nichts, a.a.O.

Steuerung von Zuwanderung und zur besseren Integration von Zuwanderern sind aber weiterhin unzureichend.

Der Wanderungsüberschuss der Bundesrepublik nimmt immer mehr ab und liegt nur noch knapp im positiven Bereich. Im Jahr 2007 betrug er nur noch 44 000 Personen – den Bevölkerungsrückgang aufgrund der natürlichen Bevölkerungsbewegung (–142 000) konnte er damit nicht mehr ausgleichen. Im Vergleich zu den Annahmen, die den derzeit wichtigsten Bevölkerungsprojektionen zugrunde liegen, reicht die Immigration bei weitem nicht aus. Wenn sich Deutschland nicht einer aktiven Zuwanderungspolitik öffnet, wird es sein Wachstum nicht halten können.

Chancen wurden beispielsweise mit der weitgehenden Abschottung gegenüber Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsländern vertan. Da die Barrieren in 14 Monaten aufgrund der bestehenden Regelungen in der EU ohnehin fallen werden, lohnt es sich jedoch fast nicht mehr, die Politik zum Umlenken aufzufordern. In Zukunft wird man aber gezielt auf die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittländern setzen müssen. Dafür ist eine auf die Erzielung bestmöglicher ökonomischer Effekte ausgerichtete Zuwanderungspolitik erforderlich. Als Instrument bietet sich vor allem ein kombiniertes Quoten- und Punktesystem an, bei dem Qualifikation und Alter besonders zu gewichtende Zuwanderungskriterien sind.

Überdies muss Deutschland für ausländische Studenten attraktiver werden – wozu auch entsprechende Studienprogramme beitragen können. Und für Absolventen, die hierzulande ihr Studium beendet haben, sollte der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden.

Erwerbsanreize verbessern und Erwerbsbeteiligung erhöhen

Zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen ist neben vermehrter Zuwanderung eine verstärkte Ausschöpfung des heimischen Erwerbspersonenpotentials erforderlich. Dazu gehört zum einen ein längerer Verbleib im Erwerbsleben. Die Politik hat dazu wichtige Maßnahmen ergriffen wie die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und die Verringerung der Anreize, in den Vorruhestand zu wechseln. Konsequenterweise war sie dabei aber nicht. So ist die schrittweise weitere Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 unzureichend. Wegen der demografischen Entwicklung und der künftigen Finanzierungsprobleme der Rentenkassen ist eine konsequen-

tere Erhöhung des Renteneintrittsalters nötig. Sie ist auch möglich, da wegen des Wandels in der Arbeitswelt körperlich belastende, manuelle Tätigkeiten immer mehr an Bedeutung verlieren.

Das tatsächliche Renteneintrittsalter liegt derzeit weit unter dem gesetzlichen Eintrittsalter von 65 Jahren. Im Jahr 2007 waren Erwerbstätige, die aus Altersgründen in Rente gingen, im Durchschnitt 63,1 Jahre alt, in den Jahren zuvor war das Durchschnittsalter noch geringer. Vor diesem Hintergrund war es ein Schritt in die falsche Richtung, die Verkürzung der langen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld zum Teil wieder zurückzunehmen. Zudem ist der für Anfang 2010 vorgesehene Wegfall der Förderung bei der Altersteilzeit wieder in die Diskussion gekommen. Notwendig ist eine klare politische Linie anstatt eines Zickzack-Kurses.

Zur besseren Nutzung des Arbeitskräftepotentials ist auch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen anzustreben. Dazu muss vor allem das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten ausgeweitet werden. Neben Fragen der Gerechtigkeit ist es auch eine Verschwendung von Ressourcen, Frauen gut auszubilden, und sie dann vom Arbeitsmarkt fernzuhalten, weil es an Krippen, Kindertagesstätten und sonstigen Erziehungs- und Betreuungsangeboten mangelt.

Hartz IV nicht zu einem Kombilohn entwickeln

Mit der Hartz IV-Reform sollte das Prinzip des stärkeren „Förderns und Forderns“ bei auf staatliche Hilfe angewiesenen Erwerbslosen in den Vordergrund gerückt werden, um diesen Personenkreis besser und schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Untersuchungen zeigen, dass die Reform tatsächlich in diesem Sinne gewirkt hat.¹³ Allerdings sind die Beschäftigungsprobleme der Empfänger von Arbeitslosengeld II nach wie vor besonders groß, was vor allem daran liegt, dass viele dieser Personen unzureichend qualifiziert sind.

An den geltenden Regelungen wird immer wieder kritisiert, dass die Unterstützungsleistungen zu gering seien. Manche Parteien fordern deshalb eine deutliche Erhöhung der Sätze. Die Parteien der künftigen Regierungskoalition meinen, dass die Zuverdienstmöglichkeiten großzügiger gestaltet werden sollen – auch um die Arbeitsanreize zu erhöhen. Ausgeblendet wird aber in der Regel, dass ein angemessener Abstand zwischen den

¹³ Kettner, A., Rebien, M.: Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht Nr. 19/2007. Brenke, K., Zimmermann, K. F.: Reformagenda 2010 – Strukturreformen für Wachstum und Beschäftigung. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 11/2008.

Tabelle 1

Unterstützungsleistungen nach Hartz IV und deren Brutto Lohnäquivalente¹

In Euro monatlich

	Hartz IV-Leistungen			Brutto Lohnäquivalente je	
	Grundbetrag ²	Wohnkosten ³	Insgesamt	Monat	Stunde ⁴
Alleinstehende	359	360	719	904	5,48
Paar ohne Kinder	646	444	1 090	1 371	8,31
Alleinerziehende, 1 Kind unter 5 Jahre	703	444	1 147	1 280	7,76
Alleinerziehende, 2 Kinder unter 16 Jahre	990	542	1 532	1 679	10,18
Paar, ein Kind 12 Jahre	897	542	1 439	1 598	9,68
Paar, zwei Kinder 6 bis 13 Jahre	1 148	619	1 767	1 815	11,00
Paar, vier Kinder 6 bis 13 Jahre	1 650	755	2 405	2 236	13,55

¹ Modellrechnung: Ein Erwerbstätiger in Vollzeit müsste als Alleinverdiener in dem jeweiligen Haushalt den ausgewiesenen Brutto Lohn verdienen, um auf ein gleich hohes Nettoeinkommen wie nach Hartz IV zu kommen. Kindergeld berücksichtigt, jeweils günstigste Steuerklasse, Krankenversicherungsbeitrag von 14,5 Prozent, ohne Wohngeld.

² Mit Anrechnung von Kindergeld, ohne Überbrückungsgeld, ohne monetäre Einmalleistungen und ohne geldwerte Vorteile wie die Befreiung von Rundfunkgebühren.

³ Richtwerte für das Land Berlin.

⁴ Bei 165 geleisteten Arbeitsstunden je Monat.

Quellen: Bundesregierung; Land Berlin; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

auf dem Markt zu erzielenden Löhnen und der staatlichen Unterstützung gegeben sein muss, damit eine hinreichende Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme besteht. Da die staatlichen Leistungen nach der Größe und der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften gestaffelt sind, ist nicht auszuschließen, dass sich in manchen Konstellationen Erwerbsarbeit nicht lohnt. So kommt eine typische vierköpfige Familie auf eine monatliche staatliche Leistung, die ein Vollzeitbeschäftigter mit einem Bruttostundenlohn von etwa elf Euro erreicht (Tabelle 1). Das ist mehr, als im Niedriglohnsektor (Löhne unter 9,60 Euro) gezahlt wird. Eine Aufstockung der Hilfeleistungen könnte den Anreiz zur Arbeitsaufnahme weiter mindern. Das gilt gerade für gering Qualifizierte, die auf dem Arbeitsmarkt generell nur bescheidene Löhne erzielen können. Würde ein kleinerer Teil der Zuverdienste als bisher auf die Unterstützungsleistungen angerechnet, hätte das einen ähnlichen „moral hazard“-Effekt. Es könnte die Empfänger von Arbeitslosengeld II dazu verleiten, ihren Lebensunterhalt weiterhin vorrangig auf staatliche Leistungen zu gründen. Man hätte es dadurch mit einem für die Allgemeinheit enorm teureren Kombilohn zu tun. Eher ist es sinnvoll, die bisher geltenden Zuverdienstmöglichkeiten einzuschränken. Auf keinen Fall sollte die Politik die Praxis fortsetzen, die Hartz-IV-Reform weiter auszuhöhlen.

Klarere Regelungen bei Kündigungen

Aktuell wird unter den künftigen Regierungsparteien über eine Lockerung des Kündigungsschutzes gerungen. Dabei geht es aber nicht um eine generelle Abschaffung des Kündigungsschutzes. Vielmehr schlägt die FDP vor, Arbeitnehmer in Unternehmen mit 10 bis 19 Personen, die dort

weniger als zwei Jahre beschäftigt sind, vom Kündigungsschutz auszunehmen und stattdessen auf Abfindungen zu setzen. In kleineren Unternehmen ist das bereits der Fall. Überdies besteht bereits heute die Möglichkeit, über Zeitverträge eine Probezeit von bis zu zwei Jahren zu arrangieren. Eine Umsetzung der FDP-Forderung dürfte deshalb kaum Wirkung entfalten. Gleichwohl könnte man sie eine Zeit lang in der Praxis testen.

Eine allgemeine Abschaffung des Kündigungsschutzes wäre kontraproduktiv, da er die – wie auch die gegenwärtige Krise zeigt – bewährten korporatistischen industriellen Beziehungen in Deutschland untergraben würde. Überdies zeigen verschiedene Studien, dass ein Mehr oder Weniger an Kündigungsschutz keinen Einfluss auf das Ausmaß der Beschäftigung hat.¹⁴ Allerdings besteht Reformbedarf, denn der Kündigungsschutz ist in Deutschland aufgrund vager rechtlicher Vorgaben in der Praxis in hohem Maße durch Richterrecht geprägt. Das schafft für die Beteiligten Unsicherheit und bringt vermeidbare Kosten mit sich. Besser wäre eine klare Gesetzgebung – insbesondere wären eindeutige Abfindungsregelungen wünschenswert, die sich an der Dauer der Betriebszugehörigkeit orientieren; andere Kriterien sollten in den Hintergrund treten. Insofern wird die aktuelle Debatte zu Recht geführt.

Arbeitsverwaltung grundlegend umbauen

Die Arbeitsverwaltung in Deutschland ist institutionell in ein Nebeneinander von Arbeitsagentu-

¹⁴ Vgl. Nickell, S., Layard, R.: Labour Market Institutions and Economic Performance. In: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics. Vol. 3C, Amsterdam und New York 1999. Bonin, H.: Lockerung des Kündigungsschutzes: Ein Weg zu mehr Beschäftigung? IZA discussion papers Nr. 1106, 2004.

ren, Arbeitsgemeinschaften von Agenturen und Kommunen sowie „Optionsgemeinden“ zersplittert. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die Kooperation zwischen Arbeitsagentur und Kommunen bei der Betreuung der Hartz-IV-Empfänger in der gegenwärtigen Form unzulässig. Schon dadurch ergibt sich eine Anforderung an den Gesetzgeber, die Arbeitsförderung zu reformieren.

Vorgeschlagen wird hier, dass die Bundesagentur für Arbeit weiterhin für die Versicherungsleistungen und die Vermittlung der Arbeitsuchenden im Rechtskreis des SGB III zuständig ist. Die Betreuung der übrigen Erwerbslosen könnte beispielsweise von den Kommunen übernommen werden. Daneben ist eine übergeordnete Organisation nötig, durch die etwa bundesweit Informationen über das Arbeitsangebot und die offenen Stellen koordiniert werden. Mit einer solchen Reform würden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfüllt, ohne dass es einer Änderung des Grundgesetzes bedarf.

Wettbewerbspolitik

Eine große Herausforderung in der neuen Legislaturperiode wird die Markttöffnung und Etablierung wettbewerblicher Prinzipien in den Teilen der Wirtschaft sein, die traditionell landesweit kollektivvertraglich organisiert sind oder in denen rechtliche Marktzugangsbarrieren existieren.

Mehr Wettbewerb auf dem Energiemarkt durch europäische Lösungen

Deutschland hat zwar im Jahr 1998 den Energiemarkt formal vollständig liberalisiert, aber wenig für wirklichen Wettbewerb getan. Die Politik hat große Unternehmensfusionen genehmigt und versäumt, gleich zu Beginn der Markttöffnung eine Regulierungsbehörde einzurichten. So konnte im Zuge von Unternehmenszusammenschlüssen die Marktkonzentration deutlich steigen: Derzeit dominieren vier große Anbieter, auf die über 80 Prozent der gesamten Stromerzeugung entfallen. Der Großteil des deutschen Stromhandels findet auf bilateraler Ebene statt, nur ein kleinerer Teil (rund 15 Prozent) wird über die Börse (EEX) abgewickelt. Erst seit 2006 kontrolliert die Regulierungsbehörde in Deutschland die Durchleitungsentgelte und kann somit zumindest verhindern, dass der Zugang zum Stromnetz durch marktmissbräuchliches Verhalten behindert wird.

Die EU-Kommission wirft Deutschland seit einiger Zeit völlig unzureichenden Wettbewerb auf

dem Strom- und dem Gasmarkt vor. Sie zielt auf eigenständige Anbieter für den Netzbetrieb einerseits und die Stromproduktion andererseits. Rein wettbewerbstheoretisch ist eine Trennung von Netz und Produktion wünschenswert. Das Eigentum an der kapitalintensiven Infrastruktur eines natürlichen Monopols spielt auch bei der Diskussion um die Privatisierung des Schienennetzes eine große Rolle. Idealerweise sollte die Infrastruktur immer durch ein privatwirtschaftliches Unternehmen, einen eigenständigen Systembetreiber oder vom Staat selbst bereitgestellt werden, damit die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur getätigt werden, die Netzentgelte nicht zu hoch ausfallen und kein Marktmissbrauch betrieben wird.

Die kürzlich beschlossene Regelung Brüssels für mehr Wettbewerb ist zum jetzigen Zeitpunkt richtig:¹⁵ Die Chancen der Verbraucher, den Anbieter zu wechseln, werden gestärkt. Zudem werden die Mitgliedsländer der EU aufgefordert, zumindest eine rechtliche Trennung von Netz und Produktion umzusetzen. Für eine Übergangsphase wird nicht in jedem Fall auf der eigentumsrechtlichen Trennung bestanden, um hier und dort den dringenden Netzausbau nicht zu behindern. Die Eigentumsfrage ist ohnehin nachgeordnet; entscheidend ist die Regulierung der Netze, das heißt die Marktüberwachung, die Kontrolle der Netzentgelte und die Aufsicht über die Qualität der Netze.

Die derzeit von der Politik eingebrachte Verschärfung des Kartellrechts mit der Beweislastumkehr bei wettbewerbsschädlichem Verhalten ist ein richtiger Schritt. Auch Initiativen zur Etablierung eigenständiger Netzunternehmen sind sinnvoll. Beides reicht aber bei weitem nicht aus. Um zügig mehr Wettbewerb auf dem Strommarkt zu erlangen, sind dringend die folgenden Schritte notwendig:

- Die Netze in Deutschland und Europa müssen ausgebaut werden, um einen wirklichen Stromhandel zu ermöglichen und vor allem ausländischen Stromanbietern den Zugang zum deutschen Energiemarkt zu erleichtern. Der Netzausbau muss notfalls angeordnet werden. Die Diskussion um die Enteignung der Unternehmen verhindert derzeit den dringend notwendigen Netzausbau und wirkt somit eher wettbewerbsschädlich.
- Eine Europäische Regulierungsbehörde muss die Kompetenzen der nationalen Regulierer stärken und gleiche Spielregeln für alle euro-

¹⁵ Siehe europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/622&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

päischen Länder einführen. Vor allem muss sie über die Qualität der Netze wachen, Marktmissbrauch durch ungerechtfertigte Netzentgelte verhindern und gegebenenfalls auch den Ausbau der Netze anweisen.

- Eine europäische Strombörse, an der ein Großteil des gesamten europäischen Stroms gehandelt wird, kann und muss die notwendige Transparenz schaffen. Derzeit zeigt sich, dass viele Strombörsen in Europa unterschiedliche Preise aufweisen; zudem werden sehr unterschiedliche Anteile des national gehandelten Stroms über die Börsen gehandelt.

Diese drei Schritte müssen möglichst sofort umgesetzt werden. Allerdings ist es ein Irrglaube anzunehmen, dass mehr Wettbewerb automatisch für niedrige Preise sorgt. Marktpreise können durchaus steigen, wenn Kapazitäten knapp sind, die Nachfrage hoch ist oder der Klimaschutz fossile Energie verteuert. Durch mehr Transparenz kann aber die Versorgungssicherheit erhöht werden, und es können die Volkswirtschaften vor künstlich überhöhten Preisen geschützt werden.

Telekommunikation: Regulierung mit Augenmaß

In den letzten Jahren hat sich im Telekommunikationssektor der Wettbewerb zwischen dem traditionellen Festnetz, dem Mobilfunk und den breitbandigen DSL-Zugängen erhöht, vor allem aber sind auch neue technische Entwicklungen absehbar, die zu einer Konvergenz der Netze führen. Mit dem Aufbau sogenannter *Next Generation Networks* können verschiedene Infrastrukturen miteinander verbunden und neue, infrastrukturübergreifende Dienste angeboten werden. Dies stellt die Regulierung vor neue Herausforderungen. Während die Regulierung des Festnetzes noch stark von dem Bild eines bereits bestehenden natürlichen Monopols und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit der Zugangsregulierung geprägt ist, rücken angesichts der technischen Neuerungen andere Aspekte in den Vordergrund.

Die künftige Regulierung bewegt sich in einem Spannungsfeld: Einerseits ist für Wettbewerb zu sorgen, andererseits dürfen die Vorgaben nicht dazu führen, dass Investitionen in den Ausbau bestehender Netze, in die Verbindung unterschiedlicher Netze und in andere Infrastrukturen behindert werden. Allein an den vermeintlichen Kosten mancher Investitionen orientierte Zugangsregulierungen sind nicht zielführend. Selbst in Marktsegmenten, in denen natürliche Monopole zu vermuten sind, stellt sich die Fra-

ge, wie infrastruktur- und dienstebasierter Wettbewerb bei den Regulierungsentscheidungen gewichtet werden, und wie Innovations- und Investitionsanreize geschaffen werden können, ohne dass es gleichzeitig zu ineffizienten Monopolen kommt.

Für die neu entstehenden Märkte bedarf es einer schrittweisen Regulierung. Die getroffenen Maßnahmen müssen immer wieder auf ihre Wirkungen hin überprüft und gegebenenfalls modifiziert werden. Das ist auch deshalb nötig, weil unter den einzelnen Akteuren die Informationen ungleich verteilt und die Folgen der technischen Veränderungen nicht abzusehen sind – und auch deshalb, weil im Prozess der Marktentwicklung und dessen Regulierung das Verhalten der Unternehmen beeinflusst wird. Angesichts der Unsicherheiten sind zusätzliche Instrumente für die Regulierung zu empfehlen. Dazu zählen zeitlich befristete Regulierungs-„Ferien“ bei neuen Infrastrukturen, dynamisch gestaltete Zugangsgebühren oder die Implementierung neuer Finanzierungsmodelle, mit denen Investitionen in die Infrastruktur auch über die Erbringung von Diensten verrechnet werden, um so die Investitionsrisiken zu verringern.

Handwerksordnung: Abschied vom Mittelalter

Mit der Reform der Handwerksgesetzgebung entfiel 2004 in einer Reihe von Handwerken der „Große Befähigungsnachweis“ als Voraussetzung für den Marktzugang. Der Erfolg dieser Reform war überwältigend, denn es kam zu einer enormen Gründungswelle in den nun freien Handwerkszweigen. Im liberalisierten Handwerk stieg die Zahl der Betriebe auf mehr als das Doppelte, im Handwerk mit Meisterzwang, dem immer noch der größte Teil des Handwerks unterliegt, stagnierte sie in den letzten Jahren (Abbildung 3).

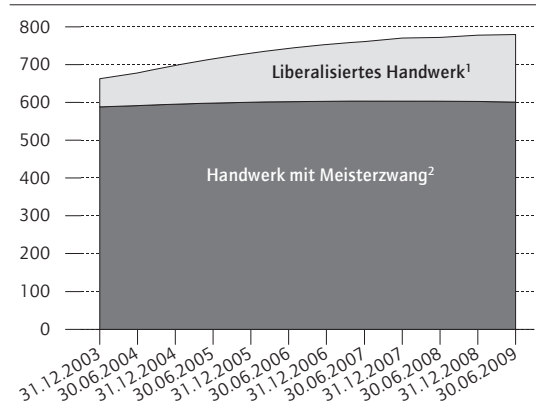
Bemerkenswerterweise werden die Erfolge der Deregulierung in Teilen des Handwerks von der Politik weitgehend verschwiegen; in keinem Wahlprogramm war die Handwerksordnung ein Thema. Das kann nur Folge von Lobbyismus und Ausdruck einer Klientelpolitik sein, denn ökonomisch spricht nichts für den Erhalt der Marktzugangsbarrieren. So sind auch die dafür vorgebrachten Argumente mehr als fadenscheinig.

Dazu gehört die angebliche Abwehr von Gefahren. Konsequenterweise müsste danach der Gesetzgeber das Reparieren von Fahrrädern oder das Backen von Kuchen in den privaten Haushalten verbieten, da es sich dabei um „gefahrenbewehr-

Abbildung 3

Handwerksbetriebe nach dem Status in der Handwerksordnung

In 1 000

¹ Anlage B1 der Handwerksordnung.² Anlage A der Handwerksordnung.

Quelle: Zentralverband des deutschen Handwerks. DIW Berlin 2009

te“ handwerkliche Leistungen handelt. Überdies gelten Regulierungen im Handwerkssektor wie in Deutschland in ähnlicher Weise nur noch in Österreich. In den anderen europäischen Staaten ist die Ausübung eines Handwerks dagegen weitgehend liberalisiert, und es ist nicht bekannt, dass das Fehlen weitreichender Markteinschränkungen einen unzureichenden Schutz von Verbrauchern und Konsumenten zur Folge hat. Die Absurdität des deutschen Handwerksrechts zeigt sich auch daran, dass wegen der Dienstleistungsfreiheit in der EU die Markthindernisse für ausländische Anbieter geringer sind als für heimische Anbieter – es findet also eine Inländerdiskriminierung statt.

Der Politik wird daher angeraten, die speziellen Marktregulierungen im Handwerk aufzugeben. Man kann sich andere europäische Staaten zum Vorbild nehmen oder sich auf die Gewerbefreiheit im preußischen Königreich besinnen. Um das erforderliche Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten, sind andere, stärker am Produkt ansetzende Kontrollmechanismen wirksamer. Eine Liberalisierung würde aller Erfahrung nach eine Gründungswelle auslösen, sodass man auf einen Teil der bestehenden Existenzgründungsförderung verzichten kann. Zudem könnte in erheblichem Maße bestehende Bürokratie, die über die Einhaltung des Handwerksrechts wacht, abgebaut werden. Auf den Meisterbrief müsste gleichfalls nicht verzichtet werden – mit ihm könnte im Wettbewerb als Qualifikationsnachweis gewonnen werden; der Marktzugang sollte damit aber nicht verbunden werden.

Energie, Klimaschutz und nachhaltige Mobilität

Im Wahlkampf haben die Parteien um ein zentrales Thema der Energiepolitik gestritten: die Rolle der Kernenergie für die Energieversorgung in Deutschland. Die Debatte wurde angeheizt durch einen Störfall im Kernkraftwerk Krümmel sowie dadurch, dass das Endlagerproblem nach wie vor ungelöst ist.

Die Rolle der Kernenergie muss im Zusammenhang mit der gesamten Energieversorgung in Deutschland sowie mit den Erfordernissen des Klimaschutzes betrachtet werden. Die Stromerzeugung beruht gegenwärtig zu knapp 80 Prozent auf Stein- und Braunkohle sowie auf Kernenergie. Der Anteil erneuerbarer Energie ist allerdings in den vergangenen Jahren stark gewachsen. Die Treibhausgasemissionen entstehen in Deutschland zum größten Teil durch die Energieerzeugung und den Verkehr. Die Verbrennung von Braunkohle verursacht die vergleichsweise höchsten CO₂-Emissionen. Aufgrund des nach wie vor hohen Stein- und Braunkohlenanteils an der Stromerzeugung gehört Deutschland zu den europäischen Ländern, die am meisten CO₂ emittieren. Moderne und emissionsarme Gas- und Dampfkraftwerke haben dagegen nur einen geringen Anteil an der Stromerzeugung in Deutschland (neun Prozent). Auch die Kraft-Wärme-Kopplung weist erhebliches Potential auf. Die Stromerzeugung aus Kernenergie verursacht zwar unmittelbar keine klimagefährlichen Treibhausgase, birgt jedoch erhebliche Umwelt- und Sicherheitsrisiken bei Betrieb und Endlagerung.

Deutschland hat sich im Zuge der EU-Lastenverteilung verpflichtet, die klimarelevanten Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 um insgesamt 21 Prozent (gemessen an dem Niveau von 1990) zu reduzieren. Dieses Ziel wurde schon im Jahr 2008 erreicht. Dennoch: Für knapp ein Viertel der Treibhausgasemissionen in der EU ist Deutschland verantwortlich. Den Klimawandel einzudämmen und eine nachhaltige Energieversorgung sicherzustellen, bleibt damit eine zentrale Herausforderung der Politik.

Hoher Investitionsbedarf bei der Energieerzeugung

In Deutschland stehen im Zuge des Alterungsprozesses von Kraftwerken und aufgrund des Beschlusses zum Atomenergieausstieg bis 2020 in der Stromerzeugung umfangreiche Neuinvestitionen an. Nach dem Atomenergieausstiegsgesetz sollen zum Jahr 2021 alle 17 in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke vom Netz gehen.

Allein durch die Abschaltung der Atomkraftwerke müssen bis 2021 Ersatzinvestitionen für 20 Gigawatt Stromerzeugung geleistet werden. Ebenso groß sind die Ersatzinvestitionen bei anderen Kraftwerken. Es stellt sich daher die Frage, auf welche Technologien bei den anstehenden Investitionen gesetzt werden soll. Der zukünftige Stromerzeugungsmix wird auch in den kommenden zwei Dekaden durch einen gewissen Anteil an fossiler Energie wie Kohle und Gas gekennzeichnet sein. Aus wirtschaftlicher Sicht erscheint der Ausbau von Gas- und Dampfkraftwerken derzeit zwar kostengünstig, die Wirtschaftlichkeit wird jedoch stark von der künftigen Entwicklung des Gaspreises abhängen.

Kohle wird nur dann eine Chance haben, wenn es möglich ist, die entstandenen CO₂-Emissionen einzulagern (CCS). Die heutigen Subventionen der Kohletechnologie sollten umgewidmet werden zur Erforschung der CCS-Technologie. Eine Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke um zehn Jahre kann dazu beitragen, die notwendige Zeit zu schaffen, um erneuerbare Energien und die CCS-Technologie wettbewerbsfähig zu machen. Aufgrund hoher Umweltbelastungen und Risiken sollten aber nur solche Atomkraftwerke länger laufen, die die notwendigen Sicherheitsstandards aufweisen. Die mit der Verlängerung der Laufzeit entstehenden Gewinne der Kraftwerksbetreiber sollten von der Politik abgeschöpft werden. Es bietet sich an, die Mittel für die Förderung umweltfreundlicher Energieerzeugung einzusetzen.

Einer umweltschonenden Verkehrspolitik mehr Schwung geben

Thema des Wahlkampfes war auch die Sicherung der Arbeitsplätze in der Automobilindustrie. Der internationale Automarkt litt allerdings schon vor der Krise an Überkapazitäten und nicht marktgerechten Produkten. Durch die Einführung der Abwrackprämie hat die Politik lediglich die notwendigen Konsolidierungen aufgeschoben. Der Automobilsektor benötigt dringend technologische Innovationen, insbesondere innovative und klimaschonende Antriebstechniken – etwa mit Blick auf die Elektromobilität. Hier bedarf es umfangreicher Investitionen.

Auch darüber hinaus gibt es im Bereich Mobilität erheblichen Handlungsbedarf für die Politik: Der Schienenverkehr und der ÖPNV müssen stark unterstützt werden und der Flugverkehr ist in den Emissionshandel aufzunehmen. Alternativ könnte auch Kerosin besteuert werden. Zudem sollte die Kfz-Steuer noch stärker am CO₂-Ausstoß ausgerichtet werden. Die Gewährung von

Subventionen, um nötige Anpassungsprozesse zu verzögern, ist dagegen kontraproduktiv. Insbesondere macht die Dieselsteuererleichterung heute keinen Sinn mehr. Ihre Aufhebung könnte allein bis zu sechs Milliarden Euro pro Jahr zusätzliche Steuereinnahmen generieren. Mittel- bis langfristig wird eine umweltschonende Verkehrspolitik zu sinkenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer führen; das könnte durch die Einführung einer Pkw-Maut kompensiert werden.

Ausgewogener *policy mix* erforderlich

Alle drei energiepolitischen Ziele – Wettbewerbsfähigkeit, Klimaschutz und Versorgungssicherheit – sollen gleichrangig erfüllt werden. Sie sind allerdings weniger komplementär, sondern zu einem großen Teil konträr. Entsprechend ist eine wohl austarierte Politik erforderlich: Ausbau der erneuerbaren Energien, stärkere Nutzung von Energieeinsparungspotentialen, die Steigerung der Energieeffizienz nicht zuletzt durch Ausweitung der Kraft-Wärme-Kopplung, Gewährleistung nachhaltiger Mobilität und Verlängerung der Nutzung der Kernenergie für eine Übergangszeit. Zudem muss der Anteil der Mittel, die in die Energieforschung fließen, deutlich erhöht werden – zulasten anderer Subventionen im Energiesektor. In der Pflicht stehen freilich auch die Unternehmen. Das gilt nicht zuletzt für die Autoindustrie, die nur dann im Wettbewerb bestehen wird, wenn sie mit Blick auf den Energieverbrauch zukunftsfähige Produkte anbieten kann.

Gesundheitspolitik

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hatten die Gesundheitsausgaben im Jahr 2007 einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 10,8 Prozent. Im Gesundheitswesen waren insgesamt mehr als 4,3 Millionen Personen beschäftigt. Diese beiden Zahlen machen das volkswirtschaftliche Gewicht des Gesundheitssystems deutlich. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und des medizinisch-technischen Fortschritts, die beide zu weiteren Ausgabesteigerungen führen dürften, stellt vor allem die künftige Finanzierung des Gesundheitswesens eine große Herausforderung dar.

Mit knapp 60 Prozent hat die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) den größten Anteil an der Finanzierung der Gesundheitsausgaben in Deutschland. Der im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) im Jahr 2009 eingeführte Gesundheitsfonds ist ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung der Finanzierung

der GKV, jedoch bedarf es hier verschiedener Korrekturen.

Um den Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen zu intensivieren, sollte die Fixierung auf 95 Prozent der Ausgaben, die durch den Gesundheitsfonds getragen werden, aufgehoben werden. Die Grenze sollte moderat gesenkt werden.¹⁶ Um eine finanzielle Benachteiligung von Krankenkassen mit einem überproportional hohen Anteil einkommensschwacher Mitglieder zu vermeiden, die Anspruch auf Befreiung von der Zahlung eines Zusatzbeitrags haben, sollte ein Ausgleich über Steuermittel oder über den gesamten Gesundheitsfonds organisiert werden.¹⁷ Der mit dem Gesundheitsfonds eingeführte, eventuell zu erhebende Zusatzbeitrag ist zwar mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand wegen individueller Einkommensprüfungen verbunden, doch ist damit ein eindeutiges Preissignal gesetzt worden, das den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen fördern dürfte.

Wirtschaftskrise für strukturelle Reformen der GKV nutzen

Von vorrangiger Bedeutung dürfte in nächster Zeit die Bewältigung der finanziellen Konsequenzen der aktuellen Wirtschaftskrise sein, die zu deutlichen Einnahmeausfällen auch in der GKV führen wird. Entsprechende Reformen sollten genutzt werden, um bestehende Systemmängel zu beseitigen. Hierzu zählen unter anderem die versicherungsfremden Leistungen in der GKV, die entweder aus der GKV herausgenommen oder konsequent vollständig steuerfinanziert werden sollten. In diesem Fall kommt es auf die Verlässlichkeit des Zuflusses eines Bundeszuschusses an.¹⁸ Um die Finanzierung der GKV zu stabilisieren, könnte der Bundeszuschuss – statt über eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage innerhalb der GKV – zum Beispiel durch eine veränderte Besteuerung von Kapitaleinkünften finanziert

¹⁶ Acht Monate nach Einführung des Gesundheitsfonds erhebt nur eine der knapp 200 gesetzlichen Krankenkassen einen Zusatzbeitrag von ihren Versicherten. Eine Beitragserstattung wird andererseits derzeit nur von drei Krankenkassen gewährt.

¹⁷ Vgl. Rürup, B., Wille, E.: Finanzielle Effekte des vorgesehenen Gesundheitsfonds auf die Bundesländer. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, 2007.

¹⁸ Die Verlässlichkeit des Bundeszuschusses an die GKV ist aber durchaus fragwürdig. So wurde mit dem GKV-Modernisierungsgesetz im Jahr 2004 ein Bundeszuschuss in der GKV eingeführt, der zunächst nur eine Milliarde Euro groß sein und auf 4,2 Milliarden Euro in den Folgejahren ansteigen sollte. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 wurde der Bundeszuschuss 2007 auf 1,5 Milliarden Euro reduziert und sollte 2008 ersatzlos gestrichen werden. Mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz wurde der Bundeszuschuss 2007 und 2008 wieder auf 2,5 Milliarden Euro festgelegt und sollte danach jährlich um 1,5 Milliarden Euro auf maximal 14 Milliarden Euro steigen. Mit dem Konjunkturpaket II Anfang 2009 wurde der Bundeszuschuss um weitere 3,2 Milliarden Euro und voraussichtlich 2010 um 6,3 Milliarden Euro aufgestockt. Innerhalb von fünf Jahren sind damit vier verschiedene Regelungen zum Bundeszuschuss getroffen worden.

werden, da diese seit dem 1. Januar 2009 mit der pauschalen Abschlagsteuer gegenüber den Erwerbseinkommen privilegiert sind.

Reformen für mehr Beitragsgerechtigkeit

Um die Beitragsgerechtigkeit in der GKV zu stärken, bedarf es der Aufhebung der beitragsfreien Familienversicherung für nicht erwerbstätige erwachsene Haushaltsmitglieder, die keine kleinen Kinder betreuen oder andere Personen pflegen. Dies könnte durch ein Modell des Splittings der Einkommen von Ehepaaren realisiert werden; zudem würden negative Anreize zur Arbeitsaufnahme damit beseitigt. In diesem Zusammenhang bedarf es auch der Reform bei der geringfügigen Beschäftigung (Mini-Jobs, Midi-Jobs), die zu Einnahmeausfällen bei der gesamten Sozialversicherung geführt hat.

Einheitliche Wettbewerbsordnung für GKV und PKV

Eine zentrale Herausforderung besteht in der Schaffung einer einheitlichen Wettbewerbsordnung zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung. Das in der Welt einmalige, getrennte deutsche Versicherungssystem sollte in Anlehnung an das niederländische Modell zusammengeführt werden, um eine bedarfsgerechte und kostengünstige Versorgung für die gesamte Bevölkerung zu gewährleisten. Um bis dahin den Wettbewerb innerhalb der PKV zu intensivieren, bedarf es einer vollständigen Portabilität der Alterungsrückstellungen und nicht allein solcher im Rahmen des Basistarifs. Ein weiterer Reformschritt zur Schaffung eines einheitlichen Wettbewerbsrahmens besteht in der Einbeziehung der PKV in den Risikostrukturausgleich.

Abschaffung der Praxisgebühr

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Einführung beziehungsweise Anhebung von Selbstbeteiligungen sollte die Reform der Finanzierungsgrundlagen der Krankenversicherung auch bestehende Zuzahlungen einbeziehen. Die 2004 eingeführte Praxisgebühr hat sich als reines Finanzierungsinstrument ohne jede verhaltenssteuernde Wirkung herausgestellt.¹⁹ Nichtsdestotrotz ist die Inanspruchnahme von niedergelassenen Ärzten in Deutschland im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch.

¹⁹ Vgl. Schreyögg, J., Grabka, M. M.: Copayments for Ambulatory Care in Germany: A Natural Experiment Using a Difference-in-Difference Approach. The European Journal of Health Economics, im Erscheinen.

Dies deutet daraufhin, dass Reformen im ambulanten Sektor angebracht sind. Sie könnten unter anderem die Förderung nicht-ärztlicher Berufsgruppen umfassen, die ambulant tätige Ärzte entlasten können.²⁰ Weiterhin ist zu prüfen, inwieweit durch Instrumente der Selbstbeteiligung ein stärkeres Kostenbewusstsein bei den Patienten erzeugt werden kann.

Der mit dem Gesundheitsfonds eingeführte morbiditätsorientierte Risikostrukturausgleich gilt unter Gesundheitsökonomern als Voraussetzung für faire Wettbewerbsbedingungen in der GKV. Vor einer Weiterentwicklung dieses Instruments sollte es aber auf seine Effektivität geprüft werden, bevor eine Ausweitung auf andere als die bisher einbezogenen 80 Erkrankungen vorgenommen wird.

Anstieg der Arzneimittelausgaben begrenzen

Zur Stabilisierung der finanziellen Situation der Krankenversorgung gehört auch eine Reform der Arzneimittelversorgung. Trotz fortwährender Reformversuche von Seiten der Politik, ist der Anteil der Arzneimittelausgaben in der GKV nahezu kontinuierlich gestiegen. Hierfür sorgt die hohe Zahl sogenannter „Me too“-Präparate, von Schein-Innovationen sowie die Umgehung des bestehenden Werbeverbots für verschreibungspflichtige Arzneimittel beispielsweise im Internet und durch „Selbsthilfegruppen“. Hier sollte auf die Erfahrungen im Ausland zurückgegriffen werden, um einen weiteren Ausgabenanstieg zu bremsen. Dazu könnte unter anderem die Einführung einer Positivliste gehören, die in der Mehrzahl der EU-Länder bereits erfolgreich angewandt wird. Die Bundesregierung sollte sich dagegen auf europäischer Ebene weiterhin für das bestehende Werbeverbot für verschreibungspflichtige Arzneimittel einsetzen. Alle bisherigen Erfahrungen sprechen dafür, dass die Bewerbung verschreibungspflichtiger Arzneimittel zu einem beschleunigten Anstieg der Arzneimittelausgaben führen würde.

Übergang zur monistischen Finanzierung in der stationären Versorgung

Im Bereich der stationären Krankenversorgung ist durch die Einführung der *diagnosebezogenen Fallgruppen* (DRG) bei der Abrechnung ein wichtiger Reformbaustein gesetzt worden. Um den Handlungsspielraum der Krankenhäuser zu erweitern, bedarf es einer Abkehr von der bestehenden dualen Finanzierung zu einer monistischen

Finanzierung, bei der die laufenden Kosten und auch Kosten für Investitionen überwiegend auf Basis der DRGs finanziert werden.

Zur Überwindung ineffizienter Versorgungsstrukturen sollte der Vertragswettbewerb weiter gefördert werden. Dies umfasst vor allem das Verhältnis zwischen ambulantem und stationärem Sektor, das durch Doppelstrukturen gekennzeichnet ist. Bei einer Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen diesen beiden Versorgungsbereichen muss aber eine wohnortnahe Versorgung weiter gewährleistet werden.²¹

Das Ziel dieser Reformen muss die dauerhafte und bedarfsgerechte Finanzierung der Gesundheitsversorgung für die gesamte Bevölkerung sein, da die Gesundheitsversorgung einen zentralen und stabilisierenden Pfeiler des Sozialsystems in Deutschland bildet. Solange weiterhin Effizienzreserven in der Gesundheitsversorgung existieren, ist eine Forderung nach Rationierung von Gesundheitsleistungen nicht zu rechtfertigen.

Innovationspolitik

Mehr Mittel für die Bildung bereitstellen

Auf dem Bildungsgipfel im Jahr 2008 haben sich Bund und Länder darauf verständigt, die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent und diejenigen für Bildung auf sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern. Diese Ziele sollen bis 2015 erreicht werden. Nach Angaben der OECD lag der Wert für Forschung zuletzt bei gut zweieinhalb und für Bildung bei rund fünf Prozent. Der Anteil für Forschung ist seit 1995 leicht gestiegen; dies dürfte nicht zuletzt auf die deutsche Innovationspolitik zurückzuführen sein. Dagegen ist bei den Bildungsanteilen ein rückläufiger Trend zu beobachten. Deshalb muss die Politik erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die gesteckten Ziele zu erreichen – das gilt für die Länder wie für den Bund.

Finanzierungsgrundlagen für innovative Unternehmen stärken

Deutschland ist relativ stark bei der Umsetzung von Innovationen. Schwächen mit Blick auf die Innovationsfähigkeit zeigen sich dagegen bei der Bildung, bei den Wettbewerbsbedingungen und

²⁰ Vgl. Modellprojekt „Arztentlastende, gemeindenähe, e-health-gestützte, systemische Intervention (AGnES)“.

²¹ Vgl. hierzu auch Rürup, B., IGES, DIW Berlin, Wille, E.: Effizientere und leistungsfähigere Gesundheitsversorgung als Beitrag für eine tragfähige Finanzpolitik in Deutschland. Forschungsvorhaben für das Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2009.

der Regulierung sowie bei der Finanzierung.²² Wie für die Wirtschaft generell sind auch für innovative Unternehmen die Finanzierungsmöglichkeiten in der aktuellen Krise schwieriger geworden. Zudem ist der Markt für privates Beteiligungskapital – gemessen am Volumen der Risikokapitalinvestitionen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt – im traditionell eher bankorientierten deutschen Finanzsystem generell schwach entwickelt (Abbildung 4).²³

Aufgrund des erschwerten Zugangs zu Wagniskapital droht zumindest eine Verlangsamung der Innovationsaktivitäten bei jungen, wachstumsorientierten High-tech-Unternehmen; sie sind besonders von der Finanzkrise betroffen, da sie oft kaum über Eigenmittel und Sicherheiten verfügen. Zwar gibt es staatliche Hilfen vielfältiger Art, solchen Unternehmen unter die Arme zu greifen, doch nützen sie nicht bei allen Engpässen. Für eine stärkere Akkumulation von Beteiligungskapital und für größere Investitionsbereitschaft der Wagniskapitalfonds ist vor allem eine Nachbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen notwendig. Dazu zählt unter anderem die uneingeschränkte Anerkennung von Verlustvorträgen beim Anteilsverkauf. Dadurch würde der Ausstieg von Venture-Capital-Gesellschaften aus den Unternehmen erleichtert und die Renditemöglichkeiten des eingesetzten Kapitals erhöht.

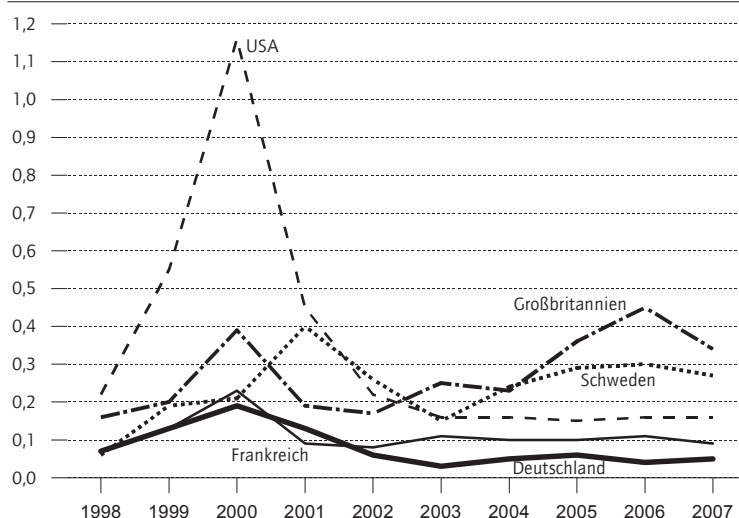
Frühkindliche Bildung und Betreuung

Allein schon aus ökonomischer Perspektive kommt der frühkindlichen Bildung ein hoher Stellenwert zu, denn Investitionen in diesem Bereich sind volkswirtschaftlich außerordentlich rentabel.²⁴ Bisher sind in Deutschland die Ausgaben für Betreuung und Bildung gering: Insgesamt betrugen im Jahr 2007 die reinen Nettoaussgaben für Tageseinrichtungen 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.²⁵

Zwar hat sich in den letzten Jahren familienpolitisch viel bewegt. So wurden die monetären Leistungen (Elterngeld, Kinderzuschlag und Kin-

Abbildung 4

Risikokapital-Investitionen in ausgewählten Ländern In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Eurostat.

DIW Berlin 2009

dergeld) erhöht und der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder wurde vorangetrieben. Angesichts der noch bestehenden Defizite bleibt aber der bedarfsgerechte Ausbau der Kinderbetreuungsangebote weiterhin auf der politischen Agenda.

Wenn auch bei der frühkindlichen Bildung und Betreuung vor allem die Gemeinden und die Länder in der Pflicht stehen, so hat sich in letzter Zeit auch der Bund zu einer Mitverantwortung bekannt. Mit dem Kinderförderungsgesetz beteiligt er sich mit erheblichen Mitteln an den Investitionen zur Errichtung und an den Betriebskosten von Betreuungseinrichtungen. Der Ausgabenanteil für die Betriebskosten wird durch eine Umverteilung bei der Umsatzsteuer finanziert. Allerdings ist nicht sichergestellt, dass die Länder ihre höheren Umsatzsteueranteile auch tatsächlich in den Ausbau von Kindertageseinrichtungen investieren. Um eine Zweckbindung dieser Mittel herzustellen, sollte sich der Bund besser über Gutscheine an den Kosten für den Kita-Ausbau beteiligen. Ziel ist es, bis zum Jahr 2013 für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen. In Ostdeutschland ist diese Zielmarke bereits weit überschritten, der Westen liegt dagegen mit zwölf Prozent (März 2008) noch weit zurück.

Die Kommunen und Länder sollten jedoch nicht nur im „U3-Bereich“ vermehrte Anstrengungen unternehmen, sondern auch bei der Förderung von Kindern im Kindergartenalter – das gilt eben-

²² Vgl. Werwatz, A., Belitz, H., Clemens, M., Schmidt-Ehmcke, J., Schneider, S., Zloczynski, P.: Innovationsindikator Deutschland 2008. Forschungsprojekt im Auftrag der Deutsche Telekom Stiftung und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, DIW Berlin 2008.

²³ Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/database.

²⁴ Vgl. für eine zusammenfassende Darstellung Spieß, C. K.: Volkswirtschaftliche Bedeutung der Kinderbetreuung: Wie ist diese zu bewerten und was können wir dabei aus dem Ausland lernen? In: v. d. Leyen, U., Spidla, V. (Hrsg.): Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien, Baden-Baden 2009, 251-263.

²⁵ Vgl. Statistik der Kinder- und Jugendhilfe 2008.

falls im Wesentlichen für die alten Bundesländer. Hier werden im Kindergartenbereich insbesondere eine Versorgung mit einem Mittagessen und Ganztagsangebote benötigt.

Die Einführung eines Betreuungsgeldes zur Förderung von Familien, deren Kind unter drei Jahren keine Kindertageseinrichtung besucht, ist nicht zu empfehlen, da sie anreizverzerrend wirken kann. Ebenso wenig ist eine sofortige und vollkommene Abschaffung der Elterngebühren von Kindertageseinrichtungen zu empfehlen. Es wären hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten. Die Vorstellung, dass dann auch bisher in den Einrichtungen unterrepräsentierte Gruppen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Kindertageseinrichtung nutzen, kann nicht geteilt werden, da diese Gruppen vielfach bereits heute keine oder nur sehr niedrige Beiträge zahlen.

Qualität der vorschulischen Bildung und Betreuung verbessern

Um die hohe volkswirtschaftliche Rendite frühkindlicher Bildungsinvestitionen zu realisieren, muss neben der Steigerung des Betreuungsangebots auch dessen Qualität verbessert werden. Hierbei hat sich in den letzten Jahren einiges getan. Neben vermehrten Anstrengungen des Bundes haben die Länder von 2002 bis 2006 Bildungspläne erstellt. Diese sind jedoch unter-

einander sehr heterogen, was ihre Inhalte, ihre Implementierung und insbesondere ihre Verbindlichkeit angeht. Eine stärkere Harmonisierung ist erforderlich. Der Bund könnte hierbei eine Moderatorenrolle übernehmen. Dabei gilt es, Qualitätsfeststellungsverfahren zu entwickeln – auch um es Eltern zu ermöglichen, die pädagogische Qualität einer Kindertageseinrichtung besser zu beurteilen. Beispielsweise wäre an ein Qualitätssiegel zu denken, das bundesweite Mindeststandards sichert und Qualitätsunterschiede deutlich macht. Eine Verbesserung der Informationen schafft mehr „Konsumentensouveränität“.

Stärkere Zielgruppenorientierung

Innerhalb des Systems der frühkindlichen Bildung und Erziehung ist ein besonderes Gewicht auf Kinder aus benachteiligten Familien und insbesondere auf Kinder mit Migrationshintergrund zu legen. Diese besuchen bisher eine Kinderbetreuungsstätte in unterdurchschnittlichem Maße. Wie Tabelle 2 zeigt, nutzen in Westdeutschland nur acht Prozent der Kinder unter drei Jahren eine Kindertageseinrichtung, während es bei Kindern ohne Migrationshintergrund immerhin 14 Prozent sind. Bei älteren Vorschulkindern sind die Unterschiede noch größer; hier muss eine spezielle Förderung ansetzen.

Tabelle 2

Betreuungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund 2008¹

Anteil in Prozent

	Unter 3 Jahren			3 bis unter 6 Jahre		
	Insgesamt	Mit Migrationshintergrund	Ohne Migrationshintergrund	Insgesamt	Mit Migrationshintergrund	Ohne Migrationshintergrund
Baden-Württemberg	14	10	16	95	94	95
Bayern	13	9	15	89	75	95
Berlin	40	28	48	94	80	100
Brandenburg	–	–	–	–	–	–
Bremen	13	7	18	87	75	96
Hamburg	23	14	29	81	72	87
Hessen	14	9	17	92	86	95
Mecklenburg-Vorpommern	–	–	–	–	–	–
Niedersachsen	9	5	10	86	76	90
Nordrhein-Westfalen	9	6	11	91	88	92
Rheinland-Pfalz	15	11	17	96	89	99
Saarland	–	–	–	93	91	94
Sachsen	–	–	–	–	–	–
Sachsen-Anhalt	–	–	–	–	–	–
Schleswig-Holstein	12	6	13	84	60	91
Thüringen	–	–	–	–	–	–
Deutschland insgesamt	18	9	21	91	83	94
Westdeutschland	12	8	14	90	84	93
Ostdeutschland	42	16	45	95	66	97

¹ Für einige Bundesländer fehlen Daten nach dem Migrationsstatus.

Quelle: Indikatoren 5A.1 und 5A.2 des Ländermonitors „Frühkindliche Bildungssysteme“ der Bertelsmann Stiftung 2009.

DIW Berlin 2009

Privat-gewerbliche Einrichtungen fördern

Länder und Kommunen sollten auch privat-gewerbliche Anbieter fördern. Bisher sind diese in Deutschland kaum von Bedeutung. Ihr Marktanteil liegt bei Kindern unter drei Jahren im einstelligen Prozentbereich, bei älteren Kindern sogar nur im Promillebereich. Das ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass eine Förderung privat-gewerblicher Träger bis zum Jahr 2005 grundsätzlich nicht möglich war. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz wurde es den Ländern freigestellt, andere Regelungen zu treffen. Zu einer bundeseinheitlichen Regelung ist es bisher nicht gekommen. In sechs Bundesländern war die Förderung von sogenannten „Wirtschaftsunternehmen“ ab dem Jahr 2007 grundsätzlich zulässig und in drei weiteren Ländern in Ausnahmefällen. Fünf Bundesländer lehnen solche Anbieter generell ab. Dort wird befürchtet, dass die Aufgabe der Gemeinnützigkeit zu Einbußen bei der Qualität führt und dass Preissteigerungen und größere „Kita-Ketten“ zu erwarten sind.

Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen zum Beispiel für Hamburg, dass diese Befürchtungen unbegründet sind. Es entstehen keine Ketten, sondern primär machen sich Erzieherinnen aus Einrichtungen freier oder kommunaler Träger selbständig. Hinzu kommt, dass in Deutschland der Markteintritt von allen Anbietern ohnehin über eine Betriebserlaubnis geregelt ist, und staatliche Qualitätssicherungsmaßnahmen bei allen Kindertageseinrichtungen durchgeführt werden – auch bei den bisher nicht bundesweit geförderten privat-gewerblichen Trägern. Darüber hinaus gibt es Regelungen zu den zu erhebenden „Kostenbeiträgen“. Der Bund könnte wie bei seinem Vorstoß im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf für das Kinderförderungsgesetz entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen schaffen.²⁶

Dienstleistungszentren für Familien schaffen

Das Angebot familienunterstützender Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung oder Sprachförderung muss stärker auf die Realitäten im Arbeitsleben der Eltern ausgerichtet werden. Feste Arbeitszeiten von Eltern haben den Vorteil, dass feste Betreuungsarrangements mit Einrichtungen vereinbart werden können. Unvorhergesehene Schwankungen in der Arbeitszeit sind dagegen für Eltern problematisch. Auch müssen Eltern häufig familienbedingte „Notfallzeiten“ abdecken, beispielsweise im Falle einer

Erkrankung des Kindes. Ein bedarfsorientierter Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur sollte sich daher auch an dem Zeitbedarf der Eltern orientieren, so wie es im Kinder- und Jugendhilfegesetz festgelegt ist. Dienstleistungszentren neuer Art könnten für atypischen Betreuungsbedarf Betreuungspersonen vermitteln. Das Angebot an familienunterstützenden Zentren könnte um Angebote der individuellen Förderung, der Familienbildung oder der Elternberatung ergänzt werden. Mit niedrigschwelligen Angeboten wie Sprachkursen, Gesundheitsberatung oder Hausaltskursen können dadurch insbesondere Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf gefördert werden.

Ganztagsangebote an Schulen ausbauen

Neben der Kinderbetreuung ist der Ausbau der schulischen Ganztagsangebote ein wichtiger Baustein. Wünschenswert ist ein flächendeckender Ausbau des Ganztagsschulsystems mit pädagogisch sinnvollen Betreuungs- und Freizeitaktivitäten auch aus bildungspolitischer Perspektive.

Globale Herausforderungen – europäische Lösungen

Es geht in einer globalisierten Weltwirtschaft nicht mehr um separate Lösungsansätze in den Bereichen Sicherheitspolitik, Wirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, sondern um einen ganzheitlichen Ansatz bei der Lösung globaler Herausforderungen.

Die größten Risiken für globales Wachstum und Wohlstand liegen in einer wirklich gefährlichen Pandemie. Sollte ein biologisches oder technisches Virus Menschen oder Maschinen massiv bedrohen, so würde die globale Wirtschaft wahrscheinlich über Tage oder sogar Wochen zum Erliegen kommen. Wenn der Kontakt zwischen Menschen tödlich werden kann, werden Arbeitnehmer nicht mehr zur Arbeit erscheinen und Verbraucher nicht mehr einkaufen. Ähnliches gilt für die Computersicherheit. Wachstumsverluste, die die Verluste der aktuellen Weltwirtschaftskrise noch in den Schatten stellen dürften, wären zu erwarten. Aber viele Entwicklungsländer und auch manche OECD-Staaten sind nicht auf eine Vermeidung, Eingrenzung oder Bekämpfung derartiger Pandemien vorbereitet.

Institutionelle Reformen notwendig

Die wirtschaftlich und politisch schwächsten Länder der Welt sind die Einfallstore für massive Wachstumsrisiken. Nicht nur aus humanitären

²⁶ Vgl. Spieß, C. K.: Sieben Ansatzpunkte für ein effektiveres und effizienteres System der frühkindlichen Bildung in Deutschland. In: Apolte, T., Vollmer, U. (Hrsg.): Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart im Erscheinen.

Gründen, sondern auch aus Eigeninteresse muss Deutschland deshalb dazu beitragen, die Stabilität und Sicherheit dieser Länder zu gewährleisten.

Die Industrienationen, die G20 und die Vereinten Nationen müssen schnell Instrumente und Institutionen entwickeln, die diese wichtigen globalen öffentlichen Güter herstellen. Die Reformen bestehender Institutionen wie der Vereinten Nationen, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, aber auch der Europäischen Union und der NATO sowie die Unterstützung bei dem Ausbau der Afrikanischen Union und anderer regionaler Bündnisse sollte deshalb eine Priorität der nächsten Bundesregierung sowie der nächsten Europäischen Kommission werden.

Deutschland als größter Mitgliedstaat der EU hat eine besondere Verantwortung, sich in diesen globalen Prozess des *institution-buildings* und des *institution-reforming* einzubringen. Hierzu muss aber auch die Europäische Union selbst vorbereitet werden auf eine weltweite Führungsrolle, die

im Gegenzug interne effiziente und legitimierte Entscheidungsprozesse erfordert. Die konstitutionelle Debatte hierzu ist mit dem Referendum in Irland nicht abgeschlossen.

Freihandel stärken

Einerseits profitiert die EU massiv vom Freihandel. Andererseits muss der Freihandel in vielen Bereichen und in vielen Ländern noch deutlich gesteigert werden, so dass mehr Menschen in mehr Ländern an den Vorteilen des Handels teilhaben können. Gleichzeitig bindet Europa jedoch massive Ressourcen in seinem Agrarsektor und senkt so die eigene Innovationskraft. Also müssen die Institutionen der EU auch deshalb reformiert werden, damit wachstumsfeindliche Subventionen abgebaut werden können, in Innovation investiert und gleichzeitig die Integration der globalen Märkte zum gegenseitigen Vorteil ausgebaut werden können. Somit steht der Erfolg der WTO-Verhandlungen, die Reformfähigkeit Europas und die Sicherheit armer Weltregionen in einem zunehmend engen Verhältnis zueinander.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.